SENADO

DIRECCION GENERAL LEGISLATIVA

SECRETARIA

XLVa. LEGISLATURA
PRIMER PERIODO

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL

DISTRIBUIDO Nº 57 de 2000

ABRIL DE 2000

SIN CORREGIR POR LOS ORADORES

ASOCIACION DE CONTROLADORES DE TRANSITO AEREO DEL URUGUAY (ACTAU)

Audiencia

******

Versión taquigráfica de la sesión
del día 10 de abril de 2000

ASISTENCIA

PRESIDE : Señor Senador Carlos M. Garat.

MIEMBROS : Señores Senadores Yamandú Fau, Eleuterio Fernández Huidobro, Manuel Laguarda y Juan Adolfo Singer.

INVITADOS ESPECIALES : Miembros de ACTAU Juan C. Giosa, Fernando Reyes y Alejandro Rodríguez.

SECRETARIA: Señora Matilde Ellauri.

AYUDANTE : Señor Fabio Rodríguez.

****

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 17 y 34 minutos)

La Comisión de Defensa Nacional tiene el gusto de recibir a la Asociación de Controladores de Tránsito Aéreo del Uruguay, que han pedido esta entrevista para explicar sus inquietudes. Deseo aclarar que nos visitan hoy los señores Giosa, Reyes y Rodríguez, a quienes dejamos en el uso de la palabra.

SEÑOR REYES.- Nosotros conformamos una Asociación profesional, que nuclea al personal que trabaja en las torres de control de los Aeropuertos del país y en el radar que se encuentra ubicado en el Aeropuerto de Carrasco. Nuestro trabajo es profesional, de mucha responsabilidad y tiene que ver con la seguridad de los vuelos, siendo una parte fundamental de lo que atañe al transporte aéreo. Si bien somos empleados públicos, funcionarios civiles dentro del Ministerio de Defensa Nacional, dadas las características especiales de nuestra profesión, estamos un poco por fuera de lo que regula el Estatuto del Funcionario Público. Por ejemplo, la carga de estrés, las enfermedades profesionales, los horarios de trabajo –por turnos rotativos durante las 24 horas- son diferentes al resto de los empleados públicos. Incluso, debemos pasar exámenes médicos todos los años, al igual que los pilotos, porque de lo contrario perdemos la licencia para controlar. Todo esto hace que sea una profesión con características diferentes a las de otras actividades laborales que están enmarcadas o reguladas por el Estatuto del Funcionario Público.

En muchos países, sobre todo del Primer Mundo, ya se vio la necesidad de crear un estatuto separado para regular esta actividad con características diferentes. Siguiendo esta corriente y tomando como ejemplo el Estatuto español –aunque también hemos tenido en cuenta el de Venezuela, el de Estados Unidos, el de Inglaterra y los de otros países-, creamos un estatuto especial para nuestra profesión. Queremos señalar que para ello contamos con la ayuda de Bauzá Araújo, que ya ha fallecido, pero que en su momento fue la eminencia máxima en materia de Derecho Aeronáutico. A su vez, contamos con el asesoramiento de Sánchez Carnelli, que es catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de la República. Una vez confeccionado el estatuto, se lo dimos al doctor Cassinelli Muñoz y a Gelsi Bidart para que, cada uno en su materia, lo estudiara e hiciera las críticas o las correcciones que entendieran necesarias. Por otra parte, efectuamos un trabajo parlamentario con ese estatuto, así como negociaciones ante el Ministerio de Defensa Nacional y la Dirección General de Infraestructura Aeronáutica, a través de sus Directores, que son todos oficiales de la Fuerza Aérea. Si bien no ha existido el avance que nosotros quisiéramos, a través de todas las negociaciones que hemos tenido pudimos comprobar que nadie discute que es necesario tener un estatuto que regule esta actividad, que es especial, como decía. Sí se han discutido algunos artículos puntuales, pero nadie dijo que estuviera fuera de lugar intentar crear un estatuto particular.

Por otra parte, teniendo en cuenta la Ley de Reforma del Estado que se votó en la Legislatura pasada, podemos decir que este estatuto forma parte de una reestructura en nuestra área específica. Quiere decir que este estatuto estaría enmarcado en la reforma del Estado, lo que ya fue hablado con las autoridades del Ministerio y de la Dirección General de Infraestructura Aeronáutica. Pensamos que este estatuto debe acompañar la reforma.

Además, como ustedes saben, el Uruguay se encuentra calificado en la categoría III por la Administración Federal de Aviación Civil de los Estados Unidos, ya que los aeropuertos y los espacios aéreos uruguayos se consideran peligrosos. En este momento, hay una empresa que está asesorando a la Dirección de Aviación Civil para hacer los cambios necesarios a fin de que nuestro país pueda salir de esta categoría. Entendemos que los cambios que estamos proponiendo en este estatuto específico, dotarían al sistema de una legislación más acorde con los tiempos modernos y lo ayudarían a salir de esta categoría III, a la vez de dar a este personal –que, como decía, tiene particularidades especiales- un marco regulatorio adecuado.

SEÑOR RODRIGUEZ.- Al final de la carpeta que hemos entregado recién aparece un organigrama de la reestructura que hoy se está llevando a cabo en el aeropuerto, que es lo que se va a presentar como Mensaje del Poder Ejecutivo para el Presupuesto quinquenal. Pusimos en amarillo la División de Tránsito Aéreo en función de esta propia reestructura que se está haciendo, y entendemos que nuestro estatuto la complementaría como para entrar en la División de Tránsito Aéreo que figura en amarillo a su izquierda. Si no se llegara a completar esta reestructura, de todos modos nuestro estatuto implicaría una reestructura de la División tal cual está la DGIA hoy por hoy; así lo planteamos desde hace tres años. Creo que, en términos generales, mi compañero ha expresado nuestras aspiraciones.

Venimos aquí a apelar por iniciativas legislativas, para que le den tratamiento. Algunos asesores nos han dicho que hay capítulos que son materia de ley presupuestal, aunque hay otros que deberían ser reglamentados por decreto. Lo cierto es que nosotros sabemos controlar aviones y quizás algunos de los vocablos que utilizamos aquí no son adecuados, por lo que apelamos a ustedes a los efectos de que realicen las correcciones necesarias y le den trámite al estatuto que, además de referirse a nuestra fuente de trabajo, tiene que ver con la seguridad del país.

Queremos aclarar que nosotros tenemos responsabilidad penal, porque si chocamos un avión podemos ir presos de seis meses a veinticinco años, pero la responsabilidad civil corre por parte del Estado. En la carpeta presentamos el choque ocurrido en Tenerife, que se produjo porque no se entendieron el piloto y la torre de control -además de que existió un problema meteorológico-, y en este caso España tuvo que pagar por todo eso. Después de ese accidente crearon un estatuto y una reglamentación para los controladores. España pudo salir adelante porque tiene muchos aviones que vuelan y percibe muchos ingresos, pero si nosotros llegamos a chocar dos

aviones, nos resultaría imposible recuperarnos, aunque la DGIA recaude U$S 35.000.000 anuales. Que no se vea no quiere decir que el servicio no exista; somos voces en el aire y somos los representantes del país cuando las aeronaves cruzan. Debo decir que no alcanzamos a ser 120 personas que nos ocupamos de esto. En circulación aérea, solamente por concepto de protección de vuelos por las aeronáuticas, por aviones que no aterrizan en nuestro país, recaudamos U$S 6.000.000. Esa tarea la realizamos cuarenta funcionarios y si contamos la totalidad de las torres de control de nuestro país, llegamos a 120 personas.

Este estatuto también fue pensado llevándolo a la actividad privada. En su momento propusimos que el aeropuerto fuera una persona pública no estatal, en lugar de aplicar la tercerización, y por ello enmarcamos el estatuto para que tuviera esa flexibilidad de ir a la actividad privada o de seguir regulados como empleados públicos, es decir, como un organismo autónomo, descentralizado, o como privado.

Quisimos abrir todo el espectro y hemos venido a las Comisiones desde hace tres años. Fuimos a realizar tratativas con el Ministerio de Defensa Nacional y con la Fuerza Aérea; les presentamos este expediente después de dos años y volvemos a apelar, una vez más, por una solución definitiva y un trámite por parte de los señores Senadores.

SEÑOR SINGER.- La duda que me asalta es hasta dónde -de acuerdo con los estudios que ustedes han hecho y con los asesoramientos de tan distinguidos jurisconsultos a los que han recurrido- el estatuto de los controladores aéreos es materia legislativa. Se trata de un estatuto para un determinado grupo de funcionarios, como ustedes, con una actividad especializada, cuya importancia –ustedes acaban de resaltarlo- es materia de regulación por parte de las autoridades administrativas competentes. A mi juicio -salvo que me den algunos argumentos que no poseo-, esto no puede ser materia de una ley que tiene todas las rigideces que conocemos. Si mañana el desarrollo de la actividad exige cualquier modificación, deberemos recurrir a la sanción de una ley, primero en una Cámara y luego en otra, para que después la promulgue el Poder Ejecutivo.

SEÑOR REYES.- Hacemos estos planteamientos de acuerdo con los asesoramientos que hemos tenido y con el ejemplo de otros países, ya que entendemos que es más conveniente, precisamente porque la reglamentación se modifica de manera fácil. En todas partes los grupos de controladores buscan las garantías de un marco regulatorio más estricto, aunque tenga inconvenientes, porque la ley no se puede modificar de una manera sencilla. Reitero que lo que se pretende es dar un marco regulatorio que, en términos generales, regule la actividad. Luego, hay aspectos que son materia de actualizaciones o renovaciones, y en la propia redacción del estatuto se establecen los mecanismos para renovar y dar la flexibilidad a lo que necesariamente va a ir cambiando, porque en esta actividad hay un impacto tecnológico muy importante y un ritmo de cambio muy alto. Lo cierto es que las

garantías que da la ley no las otorga ningún otro marco regulatorio. Por eso en muchos lugares, como por ejemplo en España, se ha buscado que sea una ley la que sancione el marco regulatorio.

SEÑOR SINGER.- Además de España, ¿ustedes tienen alguna información al respecto? ¿Qué ocurre en Argentina o Brasil?

SEÑOR REYES.- Entiendo que hay que observar a los países del primer mundo para ver si tienen marcos regulatorios adecuados, porque en los países en vías de desarrollo ocurre lo mismo que aquí, que existe un vacío legal o, como ocurre en Argentina y en Brasil, la mayoría de los controladores son militares. Nosotros, si bien estamos dentro del Ministerio de Defensa Nacional, somos funcionarios civiles, pero en los países vecinos, reitero, la mayoría de los controladores son militares y están sujetos al régimen militar.

Esto trae muchos inconvenientes porque la propia Organización de Aviación Civil Internacional recomienda que sea personal civil quien controle el tránsito aéreo, si la mayoría de éste también es civil. Existe lo que se llama un deber de objetividad hacia el usuario y muchas veces el personal militar, por estar sujeto a jerarquía, no tiene la objetividad suficiente.

Por otro lado, buscar ejemplos en Argentina o en los países vecinos no es lo más adecuado; lo mejor sería analizar lo que sucede en los países de punta en materia de aviación civil.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera aclarar un punto con respecto a lo que manifestó el señor Senador Singer. A mí me hicieron llegar una copia del anteproyecto que proponen. Según el análisis que he hecho, prácticamente se trataría de una ley orgánica del controlador aéreo. Asimismo, hay aspectos que podrían ser objeto de reglamentación o de decreto, pero, insisto, hay otros que tienen que ver con una verdadera ley orgánica que debería ser -si se sigue en esta dirección- motivo de ley.

SEÑOR RODRIGUEZ.- Con relación a las inquietudes manifestadas por el señor Senador Singer, debo decir que en su despacho dejamos una copia de esta carpeta conteniendo el Estatuto y el proyecto. El Capítulo XIII se titula "De las modificaciones al presente Estatuto y de la Comisión Paritaria". El Estatuto establece una cierta flexibilidad para poder ser modificado y contar con una Comisión Paritaria con un miembro en representación de los controladores, otro de los Directores y también habíamos previsto la posibilidad de incluir un representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Como controladores del tránsito aéreo, no nos podemos estancar; necesitamos esa flexibilidad y esa posibilidad de evolución.

SEÑOR FAU.- Tuve la satisfacción de hablar con algunas de las personas que nos han visitado hoy y también tuve oportunidad de darle una ojeada bastante profunda al material que ellas han elaborado. En ese sentido, les aconsejé que hicieran una síntesis a los efectos de hacer más viable la lectura de su contenido.

Los planteamientos del señor Senador Singer llaman a la reflexión en cuanto a en qué medida todo esto es materia de ley. A mi juicio, hay algunas cosas que son típicamente materia legal, pero hay otras que podrían incorporarse en una norma presupuestal. Si llegáramos a compartir el criterio que proponen, el lugar natural para su discusión es en oportunidad de considerarse una Ley de Presupuesto, sobre todo en aquello que tiene que ver con la organización del sistema en el Ministerio de Defensa Nacional. Entonces, el tema para pensar radicaría en la necesidad de legislar en lo que debería ser una definición específica de la función, algunas condiciones que se deberían requerir, etcétera. De todos modos, creo que en ese material hay muchos aspectos que son típicamente para un decreto que reglamente la actividad. Ustedes han hecho un proyecto muy minucioso y preciso, donde prácticamente se prevén todas las situaciones. Si llegáramos a legislar sobre eso tendría validez la interrogante del señor Senador Singer en cuanto a cómo lo modificamos luego si los hechos nos demuestran que hay una superación.

Por consiguiente, considero que hay distintas instancias; una es la presupuestal, que es ajena a nosotros y en la que ustedes buscarán los tiempos y la forma para plantearla. Lo que nos quedaría sería la posibilidad de analizar si sería conveniente legislar sobre algunos conceptos básicos referidos a la actividad o a la profesión para luego dejar librado al decreto reglamentario -con la ventaja de que puede ser modificado fácilmente- las garantías que ustedes solicitan y que serían adecuadas a cada una de esas circunstancias. Si hay algo en donde el avance tecnológico se manifiesta es, precisamente, en la actividad que ustedes cumplen.

SEÑOR LAGUARDA.- Quería formular algunas preguntas a fin de que se amplíe cierta información que consta en la Carpeta que se nos ha distribuido. Allí se hace referencia a negociaciones con la Fuerza Aérea y a una respuesta del Ministerio de Defensa Nacional dos años después. Concretamente, desearía conocer las diferencias entre la propuesta original, y el material definitivo que se presenta, como así también las observaciones de la Fuerza Aérea.

SEÑOR RODRIGUEZ.- El proyecto original figura en el Capítulo II de la carpeta que les fue entregada a los señores Senadores, dado el llamado al diálogo social y la reestructura del Gobierno. Todo eso lo presentamos en el Parlamento, en el Ministerio de Defensa Nacional, en la Oficina Nacional del Servicio Civil y en todos los ámbitos en que se nos abrieron las puertas. En aquel momento, el Parlamento nos sugirió comenzar las tratativas con la Fuerza Aérea y el Ministerio de Defensa Nacional. Existieron algunas diferencias, dado que tuvimos que estudiar los 93 artículos, uno por uno, con Coroneles de la Fuerza Aérea. Por ejemplo, ellos no estaban de acuerdo en que el título de Controlador Aéreo sólo se le otorgara a los controladores aéreos civiles; ellos pretendían que esto también se trasladara a los controladores militares. De todos modos, la versión corregida está anexada en la carpeta que poseen los señores Senadores. Nuestra intención fue brindarles todo el material, puesto que así es nuestra manera de trabajar. Este "dossier"

habla de un expediente que estuvo dos años en la Fuerza Aérea, el que también le entregamos a los señores Senadores, aunque no al señor Senador Singer, ya que no tuvimos el agrado de conversar con él. Los asesores del Ministerio de Defensa y los de la Dirección General de Infraestructura Aeronáutica están de acuerdo con la reglamentación específica de la carrera, puesto que es una necesidad Como dijo el doctor Bauzá Araújo, hay un vacío legal en el Código Aeronáutico con respecto a la tarea del personal de tierra. Insisto, en el material que me entregaron constan todas las aclaraciones efectuadas por el Ministerio de Defensa. Obviamente, hay cosas que no nos gustan, pero no es nuestro estilo poner sólo lo que nos conviene. A este Estatuto le llamamos el "Titanic", lo queremos reflotar porque lo hundieron. En definitiva, les estamos pidiendo que si hay capítulos que no corresponden, que desglosen el proyecto y lo conviertan en una norma que pueda ser aprobada.

SEÑOR FERNANDEZ HUIDOBRO.- No he leído el informe que contiene la carpeta, pero los colaboradores de mi bancada sí lo han hecho y, en general, coinciden con las observaciones que ha formulado el señor Senador Fau.

SEÑOR REYES.- En el vacío legal que tenemos nosotros en materia laboral, quisimos abarcar mucho. Lo que hicimos fue sacar una copia del Estatuto español que regula todas estas materias aunque, como bien dicen los señores Senadores Fau y Fernández Huidobro, son materias de decreto o de otra reglamentación. Como señalaba Alejandro Rodríguez, en ningún momento pensamos en escribir un libro e, incluso, presentamos simplemente una carpeta porque el tema no está terminado, sino que está sujeto a modificación a los efectos de criticarlo o mejorarlo. Lo importante es que llevamos adelante todos los pasos necesarios y estuvimos en todos los ámbitos en que debíamos hacerlo. Si bien es cierto que el expediente estuvo estancado unos dos años, nadie discutió nunca la necesidad de un estatuto de este tipo. Pueden existir diferencias con respecto a algún artículo o se puede plantear el desglose de alguna parte para que sea materia de reglamentación o de decreto. No estamos en contra de eso, pero queremos que exista un marco regulatorio.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Defensa Nacional los ha recibido y escuchado y eso implica que estamos abiertos a cualquier planteo que deseen realizar. Dentro del marco que han explicitado, les informamos que hemos comunicado el tema al señor Ministro de Defensa Nacional, solicitándole concretamente un informe y una opinión sobre el asunto que estamos discutiendo. No sé si los invitados han tenido contacto con el actual Ministro de esta Cartera. De no ser así, pienso que sería conveniente que lo tuvieran para actualizarlo. Inclusive, el señor Ministro ha integrado y presidido esta Comisión, por lo que conoce perfectamente los temas legislativos relativos a su Cartera. Nosotros estamos esperando su respuesta para ver qué camino debemos seguir.

Esa es la información que puedo darles con respecto al tema que les preocupa.

SEÑOR RODRIGUEZ.- En nombre de la Asociación, agradecemos a los señores Senadores la deferencia de habernos atendido y quedamos a las órdenes para ampliar cualquier información que necesiten.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia a los representantes de la Asociación de Controladores de Tránsito Aéreo del Uruguay.

(Se retiran de Sala los representantes de la Asociación de Controladores de Tránsito Aéreo del Uruguay.)

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

(Es la hora 18 y 3 minutos)